Implementatiehandleiding bij Model Verordening jeugdhulp (nieuw model 3, december 2024)

ALGEMEEN

Het model voor de Verordening jeugdhulp kent een aantal facultatieve bepalingen die zijn te herkennen aan de *cursieve* tekst tussen [blokhaken].

Uiteraard is het gehele model in zekere zin facultatief. Facultatief, zoals aangeduid in het model, betekent echter dat de keuze om deze onderdelen in het model op te nemen een bewuste keuze van een gemeenteraad moet zijn. Hierbij is er in het model voor gezorgd dat gemeenten door het niet overnemen van deze bepalingen niet in de problemen komen met de Jeugdwet (hierna: wet), voor zover deze wet gemeenten verplicht om bepaalde zaken te regelen. Daarnaast is het model zo opgesteld dat de systematiek niet doorbroken wordt als facultatieve bepalingen niet worden overgenomen.

Gemeenteraden die ervoor kiezen om andere bepalingen dan de facultatieve bepalingen niet over te nemen, dan wel deze in gewijzigde vorm over te nemen, of deze aan te vullen, moeten er zelf scherp op zijn dat deze keuzes in lijn zijn met de wet én dat deze stroken met de systematiek van de bepalingen die wel overgenomen worden. Afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden kan het noodzakelijk zijn om artikelen of artikelleden te vernummeren. Verder is de toelichting zo opgesteld dat gemeenten deze kunnen overnemen als ze ook de bepaling waar deze bij hoort overnemen. Afhankelijk van de gemaakte keuzes zullen dus ook bepaalde onderdelen van de toelichting wel of juist niet geschikt zijn voor overname. Toelichting bij facultatieve bepalingen is eveneens als facultatief aangemerkt (lees: *cursief* gemaakt en tussen [blokhaken] gezet).

Aanhef
De wet kent enkele verordenende bevoegdheden waaraan uitvoering gegeven moet worden (te weten: de artikelen 2.9, 2.10 en 2.11). Daarnaast is er een expliciete verordenende bevoegdheid waaraan uitvoering gegeven kan worden (te weten: artikel 8.1.1, derde lid). In de aanhef, na gelet op, dienen enkel die artikelen vermeld te worden waaraan in de verordening uitvoering gegeven wordt.

Het al dan niet uitvoering geven aan artikel 8.1.1, derde lid, van de wet heeft ook gevolgen voor de toelichting bij de verordening. In de modeltoelichting is hiervoor ook een facultatieve passage in het algemeen deel van de toelichting opgenomen.

In de aanhef van het besluit tot vaststelling van een verordening wordt alleen een considerans of beweegreden opgenomen als het plaatselijk gebruik dat voorschrijft. Deze considerans wordt geplaatst tussen de gezien-regel en de besluit-regel. In dat geval zou een considerans als volgt kunnen luiden, waarbij overname van het onderdeel onder h afhankelijk is van de toepassing van artikel 8.1.1, derde lid, van de wet in de verordening:

Overwegende dat: - de Jeugdwet de verantwoordelijkheid voor de organisatie van goede en toegankelijke jeugdhulp bij de gemeente heeft belegd; - het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt, ook als er sprake is van een jeugdige met een psychisch probleem of stoornis, een psychosociaal probleem, een gedragsprobleem of een beperking; - door de raad regels gesteld moeten worden over: a. de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen;

b. de voorwaarden voor toekenning, de wijze van beoordeling van en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening;
c. wat wordt verstaan onder 'eigen mogelijkheden' en 'probleemoplossend vermogen' en wanneer die in de weg staan aan de toekenning van jeugdhulp;
d. de wijze waarop de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen;
e. de wijze waarop de hoogte van een pgb wordt vastgesteld;
f. de bestrijding van het ten onrechte ontvangen van een individuele voorziening of een pgb, alsmede misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet;
g. de borging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan;
[*h. onder welke voorwaarden degene aan wie een persoonsgebonden budget wordt verstrekt de jeugdhulp kan betrekken van een persoon die behoort tot diens sociale netwerk;*]
i. de wijze waarop ingezetenen, waaronder in elk geval de jeugdigen of hun ouder(s), worden betrokken bij de uitvoering van de wet.

HOOFDSTUK 1. ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1. Definities

Het aantal definities van artikel 1 is beperkt aangezien de wet al een flink aantal definities kent die ook bindend zijn voor deze verordening. Deze wettelijke definities zijn dan ook niet nogmaals opgenomen in de verordening. Zie ook de toelichting bij deze bepaling.

HOOFDSTUK 2. VORMEN VAN JEUGDHULP

Artikel 2. Vormen van jeugdhulp

Artikel 2 geeft uitvoering aan artikel 2.9, onder a, van de wet, op grond waarvan de gemeente verplicht is bij verordening regels te stellen over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige jeugdhulpvoorzieningen. Uit de memorie van toelichting op de wet valt op te maken dat hiermee onder meer voor de burger inzichtelijk gemaakt moet worden welke **vormen van jeugdhulp** – uitgaande van toegang tot de jeugdhulp via de gemeente (zie artikel 4 en verder) – alleen toegankelijk zijn na een besluit van de gemeente (de ‘individuele voorzieningen’) en welke in beginsel vrij toegankelijk zijn voor iedereen waarvoor ze bedoeld zijn (de ‘overige voorzieningen’).[1]

Van verschillende van de hier te noemen vormen van jeugdhulp zullen diverse varianten bestaan. De inzet van een specifieke variant (een concrete voorziening) zal steeds afhankelijk zijn van de uitkomst van het onderzoek en de betreffende situatie en de specifieke behoeften van de jeugdige en zijn ouders.

Eerste lid:
Hoe overige voorzieningen genoemd worden, verschilt lokaal vaak sterk. Gedacht wordt aan voorzieningen zoals welzijnswerk, het consultatiebureau, coaching of een ‘maatjesproject’.

Tweede lid:
Voor de opsomming van de vormen van beschikbare individuele voorzieningen ligt voor de hand om aan te sluiten bij de iStandaarden in de Zorg en Ondersteuning en de 'productcategorieën' waarvoor standaardproductcodes zijn zoals: persoonlijke verzorging, dagbehandeling, dagbesteding, vervoerdiensten, jeugdhulp verblijf (inclusief behandeling), jeugdhulp verblijf (exclusief behandeling), jeugdhulp ambulant, generalistische Basis geestelijke gezondheidszorg (hierna: GGZ), Specialistische GGZ, jeugd-GGZ, etc. Er zijn gemeenten die kozen voor een hoger abstractieniveau: begeleiding, behandeling, verblijf, pleegzorg en vervoer. Gelet op de uitspraken

[1] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, nr. 3, p 151.

van de Centrale Raad van Beroep van 29 mei 2024[2] moet er echter sterk rekening mee worden gehouden dat dit hogere abstractieniveau de rechterlijke toets niet langer doorstaat.

Voor de beschrijving van de verschillende producten van jeugdhulp kunnen gemeenten aansluiting zoeken bij de informatie van het ketenbureau. Zij hebben een productenoverzicht is opgesteld https://i-sociaaldomein.nl/files/view/b34c508a-90e2-4962-9a13-b59ad57c174e/standaardproductcodelijst-jeugdwet-jz21_lr7d4sz.xls.

Ook zijn er standaard artikelen voor het inkoopproces: https://i-sociaaldomein.nl/wiki/view/649229ef-775e-4c64-8bfa-fb75c6286e78/standaardartikelen-uitvoeringsvarianten. Als de daarin opgenomen terminologie van aanduiding van voorzieningen wordt gehanteerd, vermindert dat de kans op discrepanties tussen de in de verordening genoemde voorzieningen en de inkoop daarvan.

Derde lid:
Voorts is het noodzakelijk om de omvang en kwaliteit van de beschikbare individuele voorzieningen door de gemeenteraad in de verordening te laten vaststellen. Op die manier wordt zowel voor de jeugdhulpaanbieder als de jeugdige of zijn ouders duidelijk wat de individuele voorzieningen (maximaal) inhouden. Dit is ook noodzakelijk om te voldoen aan de recente uitspraken van de CRvB van 29 mei 2024.

Met het derde lid stuurt de gemeenteraad op de omvang van het beschikbare pakket door bepaling van de omvang en frequentie van de verschillende individuele voorzieningen. Daarmee wordt aangesloten bij de toelichting op de wet waarin wordt aangegeven dat de gemeenteraad bevoegd is om (op geaggregeerd niveau) te sturen op omvang en frequentie van het voorzieningenpakket.[3] Gelet op deze bevoegdheid kan de gemeenteraad in de verordening bepalen dat bepaalde individuele voorzieningen in beginsel slechts met een maximale frequentie en duur worden verstrekt. Jeugdhulpaanbieders en verwijzers dienen zich hieraan te houden.

Vierde lid:
Daarnaast wordt, mede gelet op artikel 2.6, van de wet, in het vierde lid bepaald dat het college – met inachtneming van de regels in de verordening - afspraken maakt met gecontracteerde en gesubsidieerde jeugdhulpaanbieders over de hiervoor benoemde elementen van individuele voorzieningen ter waarborging van de noodzakelijke kwaliteit. Deze afspraken moeten op geaggregeerd niveau plaatsvinden omdat de gemeenteraad niet op individueel niveau kan sturen op de individuele voorziening.

Overig:
Een alternatief is dat de beschikbare voorzieningen, inclusief de aard en omvang daarvan, worden opgenomen in een bijlage bij de verordening. In dat geval kan in dit artikel volstaan worden met een verwijzing naar de betreffende bijlage, die eveneens door de raad wordt vastgesteld.

HOOFDSTUK 3. TOEGANG TOT JEUGDHULPVOORZIENINGEN

Op grond van artikel 2.9, onder a, van de wet moeten gemeenten onder meer regelen: de voorwaarden voor toekenning, de wijze van beoordeling van en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening. Ter uitvoering hiervan is onder meer hoofdstuk 3 opgenomen in de verordening.

[2] CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1095; CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1096; en CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1097.
[3] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 684, nr. 3, p. 148.

Artikel 3. Toegang jeugdhulp via de huisarts, medisch specialist of jeugdarts
De wetgever heeft het van belang geacht om ook toegang tot individuele jeugdhulpvoorzieningen te laten ontstaan na verwijzing van onder andere de huisarts, zodat onnodige doorverwijzingen kunnen worden voorkomen en in crisissituaties zo snel mogelijk passende jeugdhulp op de juiste plek kan worden ingezet.[4]

'*Voor de duidelijkheid zij nog opgemerkt dat het bovenstaande alleen geldt voor die jeugdhulpaanbieders waarmee de gemeente een contract of subsidierelatie heeft. Als de jeugdige of zijn ouders na een verwijzing door de huisarts, de medisch specialist of de jeugdarts kiezen voor een aanbieder van jeugdhulp die geen contract of subsidierelatie met de gemeente heeft en de gemeente soortgelijke jeugdhulp wel kan laten leveren door een jeugdhulpaanbieder waarmee zij een contract of subsidierelatie heeft, is de gemeente niet gehouden deze andere keuze te vergoeden en zullen de jeugdige of zijn ouders de kosten van deze jeugdhulp zelf dienen op te brengen*'. [5]

In deze bepaling wordt onder meer het wettelijke uitgangspunt geëxpliciteerd dat de huisarts alleen verwijst naar gecontracteerde jeugdhulpaanbieders. In het vierde lid wordt de optie gegeven dat uitsluitend met voorafgaande toestemming van het college van dit uitgangspunt kan worden afgeweken. Het geeft het college de bevoegdheid om in bijzondere gevallen maatwerk te leveren. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen of zij deze ruimte in de verordening willen bieden.

Artikel 4. Toegang jeugdhulp via de gemeente

Vijfde lid:
Hier moet de beslistermijn ingevuld worden. In veel gevallen bedraagt de beslistermijn acht weken. Dat is dan uitdrukkelijk bepaald of het volgt uit artikel 4:13, tweede lid, van de Awb. In die bepaling is bepaald dat de 'redelijke termijn' om een beschikking te geven (maximaal) acht weken bedraagt. Die 'redelijke termijn' geldt echter alleen als niet in een wettelijke voorschrift een andere termijn is bepaald. Deze bij wettelijk voorschrift bepaalde termijn moet uiteraard ook redelijk zijn; redelijk in relatie tot de (tijds)inspanning die nodig is voor een zorgvuldige behandeling van de aanvraag.

Als jeugdigen en ouders de gelegenheid krijgen om tot bijvoorbeeld twee weken na de aanvraag een familiegroepsplan in te dienen (zie artikel 5, tweede lid), dan zou een langere termijn redelijk geacht kunnen worden. Het familiegroepsplan dient het college namelijk bij het onderzoek te betrekken (als die mogelijkheid door ouders benut wordt); dat onderzoek kan in beginsel dus niet eerder aanvangen dan na verloop van die twee weken (of welke termijn daarvoor dan ook wordt gesteld). Uitgaande van een termijn van twee weken om na het onderzoek de beschikking te nemen (analoog aan hoe het in de Wmo 2015 is geregeld), zou dit betekenen dat er bij een totale beslistermijn van acht weken effectief 'maar' vier weken voor het onderzoek overblijven (8 weken - 2 weken voor indienen familiegroepsplan - 2 weken voor nemen beschikking = 4 weken voor uitvoeren onderzoek). Als een andere termijn dan 10 weken wordt aangehouden, dient ook de modeltoelichting aangepast te worden.

De wet voorziet niet in een aanvraagprocedure die afwijkt van de hierover in de Awb opgenomen bepalingen. Uit rechtspraak[6] volgt dat het daarom niet mogelijk is bij verordening te bepalen dat pas een aanvraag om jeugdhulp kan worden gedaan als er een melding van een behoefte aan jeugdhulp is gedaan en daar onderzoek naar is uitgevoerd. Het eerste contact over de hulpvraag kan onder omstandigheden dus worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van de Awb. Omdat moet worden aangesloten bij de Awb, dient een dergelijke aanvraag wel te voldoen aan de vormvoorschriften in de artikelen 4:1 en 4:2, van de Awb.

[4] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, 3, p. 31.
[5] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 684, 3, p. 149.
[6] Rb. Rotterdam 18 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2333.

Zevende lid:
Hier moet nog een termijn worden ingevuld waarbinnen in spoedgevallen na inzet van jeugdhulp alsnog een formeel besluit genomen moet worden. Deze termijn moet uiteraard overeenstemmen met de in de toelichting genoemde termijn.

HOOFDSTUK 4. BEHANDELING VAN EEN AANVRAAG OM EEN INDIVIDUELE VOORZIENING; ONDERZOEK EN BESLUITVORMING VIA DE GEMEENTE

Artikel 5. Onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en voorkeuren

Eerste lid:
In het eerste lid kan een termijn opgenomen worden waarbinnen – na de aanvraag – het onderzoek moet zijn uitgevoerd. Gemeenten die het wenselijk vinden om specifiek hiervoor een termijn te stellen – analoog aan hoe het in de Wmo 2015 is geregeld bij de melding – kunnen de facultatieve zinsnede overnemen en uitwerken. Anders geldt simpelweg dat zowel het onderzoek als het nemen van de beschikking binnen de in artikel 4 gestelde termijn moeten plaatsvinden, waarbij verder niet uitmaakt hoeveel tijd de verschillende onderdelen precies in beslag nemen (als in totaal de termijn maar niet overschreden wordt).

Er staat geen regel of beginsel in de weg aan het wijzigen van een aanvraag lopende het onderzoek. Mocht reeds een aanvraag zijn ingediend, maar het onderzoek naar de hulpvraag aanleiding geven tot het wijzigen van die aanvraag, dan kan het onnodig formalistisch zijn om een nieuwe aanvraag in te dienen. Daarom kunnen gemeenten ervoor kiezen om in artikel 5, eerste lid, laatste volzin, op te nemen dat de aanvraag in onderling overleg lopende het onderzoek kan worden gewijzigd. Daarbij moet er wel rekening mee gehouden worden dat het besluit, zonder afwijkende afspraken, binnen de in artikel 4 genoemde termijn na ontvangst van de originele aanvraag genomen moet worden. In de facultatieve tekst van de modeltoelichting wordt dit toegelicht.

Derde lid
Artikel 2.1, aanhef en onder g, van de wet staat dat: '*het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van hulp op basis van familiegroepsplannen*'. Dit is ter uitvoering van artikel 4.1.2, van de wet en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.

Om hier uitvoering aan te geven en het meenemen van het familiegroepsplan uitdrukkelijk in het toegangsproces op te nemen is in het derde lid een in te vullen termijn opgenomen waarbinnen een familiegroepsplan kan worden ingediend. Daarmee wordt, in combinatie met het zesde lid, geborgd dat in de uitvoering deze intentie van de wetgever wordt nagevolgd.

Artikel 6. Deskundig oordeel, advies en voorbereiding van de besluitvorming

Voor iedere stap geldt dat de gemeente de deskundigheid inzet die nodig is om de stap goed af te kunnen ronden. Als er bijzondere deskundigheid nodig is, dan moet de gemeente die inhuren.[7] Ook kan (medisch) advies worden ingezet om bepaalde medische stukken te laten beoordelen. In het kader van de besluitvorming moet tevens de objectiviteit worden geborgd, in de zin dat de beoogd jeugdhulpverlener niet verantwoordelijk mag zijn voor de besluitvorming. Dit moet bij verordening worden geregeld.[8] De modelverordening voorziet hierin, waarbij tevens wordt gewezen op artikel 2.1, van het Besluit Jeugdwet.

[7] CRvB 1 mei 2017, ECLI:NL:2017:1477.
[8] CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1097.

Artikel 7. Identificatie
Voordat het gesprek kan plaatsvinden moet eerst gecheckt worden of de jeugdige en/of ouder(s) is wie hij zegt dat hij is. Personen die een aanvraag indienen voor jeugdhulp dienen zich te legitimeren, door het overleggen van een geldig identiteitsbewijs als bedoeld in de Wet op de identificatieplicht.

Personen met de Nederlandse nationaliteit kunnen zich in ieder geval legitimeren door middel van een:
1. paspoort;
2. Europese identiteitskaart;
3. een rijbewijs.

Ten aanzien van personen zonder de Nederlandse nationaliteit is het identiteitsbewijs van belang voor het vaststellen van de verblijfsrechtelijke status. De volgende documenten kan de gemeente voor de wet in ieder geval als geldig identiteitsbewijs aanmerken:
- vreemdelingendocument van het type I, II, III, IV of EU/EER;
- verblijfskaart Ministerie van Buitenlandse Zaken (legale vreemdelingen);
- buitenlands paspoort;
- vreemdelingendocument van het type W (asielzoekers).

Het rijbewijs is een algemeen erkend identiteitsbewijs (artikel 1, Wet op de identificatieplicht), maar in situaties waarin gegevens over verblijfsstatus en nationaliteit belangrijk zijn, geeft een rijbewijs geen duidelijkheid. Een rijbewijs zegt namelijk niets over de nationaliteit en verblijfsstatus. Voor personen zonder de Nederlandse nationaliteit is het rijbewijs daarom geen geschikt identificatiemiddel.

In het kader van de verblijfsrechtelijke status is het van belang te beseffen dat gemeenten ook een taak hebben ten aanzien van jeugdigen die geen rechtmatig verblijf in Nederland hebben. Dit is geregeld in artikel 1.2, van het Besluit Jeugdwet. Dit doet uiteraard niet af aan het feit dat ook de identiteit van deze jeugdigen moet worden vastgesteld.

Artikel 8. Verslag
Het gespreksverslag en het verslag van het onderzoek zijn niet hetzelfde. Het onderzoek kan meer omvatten dan alleen het gesprek en bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de resultaten van dossierstudie, ingewonnen (medisch) advies. Als van het gevoerde (keukentafel)gesprek een afzonderlijk verslag wordt opgesteld, is het een optie om dit verslag tussentijds al op te sturen, met een uitnodiging voor eventuele correcties en aanvullingen.

In het eerste lid moet nog een termijn worden ingevuld. Hiertoe zal een inschatting gemaakt moeten worden van hoeveel werkdagen er nodig zijn om het gespreksverslag van het zogenaamde keukentafelgesprek op te stellen. Het is belangrijk om dit met de uitvoering af te stemmen.

Artikel 9. Criteria voor toekenning van een individuele voorziening
Met deze bepaling wordt aangesloten bij artikel 2.9, aanhef en onder a, van de wet. Daar is onder meer bepaald dat de raad bij verordening regels moet stellen over de door het college te verlenen individuele voorzieningen en overige voorzieningen, met betrekking tot de voorwaarden voor toekenning en de wijze van beoordeling van, en de afwegingsfactoren bij een individuele voorziening. Waarschijnlijk ten overvloede, maar ook na overname van een artikel met deze strekking moet het bij het verstrekken van een individuele voorzieningen altijd op maatwerk aankomen.

<u>Tweede lid</u>
In de modeltoelichting wordt toegelicht dat, wil er sprake zijn van jeugdhulp, er een psychisch probleem of stoornis, psychosociaal probleem, gedragsprobleem of beperking ten grondslag moet liggen aan de behoefte aan hulp en zorg, bevordering van deelname aan het maatschappelijk verkeer en ondersteuning bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke

verzorging. De modelbepaling bevat de keuzeoptie om bij de beoordeling hiervan aan te sluiten bij de Beleidsregels indicatiestelling Wlz 2024 zoals deze luidden op 1 januari 2024 of om zelf uitgangspunten voor deze beoordeling op te stellen. Het verdient hier de voorkeur om de criteria zelf in de verordening uit te werken of als bijlage bij de verordening op te nemen. Mocht gekozen worden voor een verwijzing, dan is het belangrijk dat het hier een statische verwijzing betreft. Dit gelet op de 'essentialia-rechtspraak', die voorschrijft dat alleen gemeenteraden normstellend mogen zijn (en dat de normen dus uit de verordening zelf moeten blijken). Het is niet toegestaan dat de gemeenteraad deze kaderstellende taak overdraagt, wat een dynamische verwijzing impliciet zou betekenen, aan het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ).

Vijfde en zesde lid:
De vaste lijn in de rechtspraak[9] is dat jeugdhulp waarvan de effectiviteit niet is aangetoond, niet wordt verstrekt indien in die specifieke situatie een andere beschikbare individuele voorziening meer passend of eveneens passend is. Deze bepaling biedt daarmee duidelijkheid aan de burger over de beschikbaarheid van individuele voorzieningen die niet zijn ingekocht en waarvan de effectiviteit niet aangetoond is.

In beginsel zouden deze voorzieningen niet moeten voorkomen in de opsomming van individuele beschikbare voorzieningen als bedoeld in artikel 2 van de verordeningen. In die zin is de onderhavige bepaling enigszins dubbelop, omdat reeds uit artikel 2 volgt dat deze voorzieningen niet beschikbaar zijn.

Facultatief is er een optie gecreëerd om toch een niet effectieve voorziening in te zetten als er geen effectieve voorziening beschikbaar is. Het is aan de gemeente om hier een keuze in te maken. Het opnemen hiervan kan ruimte bieden om (tijdelijk) een niet effectieve voorziening in te zetten in afwachting van het beschikbaar komen van een daadwerkelijk effectieve voorziening. Daarmee kan ingespeeld worden op bijvoorbeeld wachtlijstproblematiek.

Het college kan ervoor kiezen om in beleidsregels vast te stellen onder welke omstandigheden of welke specifieke voorzieningen aantoonbaar niet effectief zijn. Het zesde lid bevat een aantal databanken met effectieve voorzieningen. Die lijst kan desgewenst worden aangevuld.

Zevende en achtste lid:
Het zevende en achtste lid bieden gemeenten de mogelijkheid om in hun verordening duidelijkheid te verschaffen over hun rol in de situatie dat er jeugdhulp wordt aangevraagd voor het oplossen van problemen die met name bij de ouders liggen, bijvoorbeeld in het kader van een echtscheiding, en er strikt genomen geen sprake is van hulpvraag in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de wet. Bij deze bepaling geldt het voorbehoud dat deze bepalingen niet door de rechter zijn getoetst. Gemeenten moeten zelf overwegen of zij het nodig en wenselijk vinden om een algemene norm met betrekking tot dergelijke specifieke situaties in de verordening op te nemen. Uiteindelijk zal het namelijk op maatwerk moeten neerkomen.

Artikel 10. Beoordeling eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen

Algemeen en eerste lid
Artikel 10 geeft een normatieve invulling van de wettelijke begrippen 'eigen mogelijkheden' en 'probleemoplossend vermogen' en regelt op welke wijze de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van jeugdigen en hun ouders wordt beoordeeld. De rechtspraak[10] verlangt dat gemeenteraden in hun verordening een duidelijke hoofdrichting neerleggen voor de

[9] CRvB 12 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2785; en CRvB 26 januari 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:254.
[10] CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1095; CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1096; en CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1097.

betekenis die de gemeenteraad wenst toe te kennen aan de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen, nu dit binnen het wettelijk systeem wordt beschouwd als één van de afwegingsfactoren, bedoeld in artikel 2.9, van de wet. Zo geeft de gemeenteraad duidelijkheid en rechtszekerheid aan jongeren en hun ouders over de toekenning en beoordeling van een aanvraag om jeugdhulp. Uit de verordening (zelf) moet voldoende duidelijk zijn wat de toekenningsvoorwaarden, afwegingsfactoren bij een individuele voorziening zijn.
Een invulling in gedelegeerde collegeregelgeving, in een beleidsregel van het college of dynamische verwijzing naar andere kaderstellende documenten van andere (bestuurs)organen is onvoldoende: de gemeenteraad moet hier zelf de norm stellen. Het in artikel 5, vijfde lid beschreven onderzoek, gelezen in samenhang met het algemene beoordelingskader in artikel 9 en de uitwerking van de begrippen ‘eigen mogelijkheden en probleemoplossend vermogen’ in artikel 10 geeft dit normatief kader en borgt een zorgvuldig onderzoek naar de toepassing ervan in een specifiek geval.

In de modelverordening is er voor gekozen om de niet wettelijke begrippen ‘gebruikelijke hulp’ en ‘bovengebruikelijke hulp’ niet op te nemen of uit te werken. De vraag of verstrekking van een individuele jeugdhulpvoorziening aan de orde is, kan worden beantwoord aan de hand van het criterium of de eigen mogelijkheden en het eigen probleemoplossend vermogen voldoende zijn om de noodzakelijke hulp te bieden. Dit ongeacht of het gaat om gebruikelijke, of bovengebruikelijke hulp. Het begrippenpaar ‘gebruikelijke hulp’ en ‘bovengebruikelijke hulp’ zijn hulpconstructen die – in elk geval: op dit moment - niet in de wet worden gebruikt of zijn gedefinieerd. Wat wel in de wet staat is een definitie van jeugdhulp, op basis waarvan in artikel 9, tweede lid is aangegeven dat gebruikelijke hulp niet onder deze definitie valt. Ook hierom is het geen afwegingsfactor bij de beoordeling van de ‘eigen mogelijkheden’ en het ‘probleemoplossend vermogen’.

De Staatscommissie Herijking Ouderschap komt in haar rapport ‘Kind en ouders in de 21ste eeuw’[11] tot de volgende omschrijving van een ouder in pedagogische zin: een persoon met wie het kind een onvoorwaardelijke, stabiele, intense, intieme en niet in tijd afgegrensde relatie heeft, waarin voor het kind wordt gezorgd en het wordt geholpen zich te ontwikkelen. Goed ouderschap heeft volgens het rapport zeven kernen. Dit ouderschap zou voor ieder kind beschikbaar moeten zijn:

- een onvoorwaardelijk persoonlijk commitment;
- continuïteit in de relatie met het kind;
- verzorging en zorg voor lichamelijk welzijn;
- een pedagogische taak in engere zin;
- het organiseren en monitoren van het opvoedingsarrangement in het gezin, op school en in het publieke domein (de drie opvoedmilieus);
- zorg dragen voor de vorming van de afstammingsidentiteit van het kind;
- zorg dragen voor contact- en omgangsmogelijkheden met voor het kind belangrijke personen, onder wie de (andere) ouder(s).

Deze visie is ook gebruikt bij de bepaling van de ouderlijke rol in de modelbepaling. Daarbij is verwezen naar de wettelijke taak van (stief)ouders op grond van het Burgerlijk Wetboek, waarin de ouderlijke verzorgings- en opvoedingsplicht is neergelegd.

Als blijkt dat de draagkracht van het gezin zodanig is dat de noodzakelijke hulp met eigen mogelijkheden kan worden geboden, is er geen noodzaak voor het college om een voorziening op basis van de wet toe te kennen. Ook niet als de gevraagde hulp is aan te merken als bovengebruikelijke hulp. Omgekeerd: als duidelijk is dat het probleemoplossend vermogen van de ouder(s) en het sociale netwerk tekortschiet om de noodzakelijke hulp te bieden, dan moet de gemeente een voorziening treffen, ook als het gaat om het bieden van als gevolg van een psychisch probleem of stoornis, psychosociaal probleem, gedragsprobleem of beperking noodzakelijke hulp die als gebruikelijke hulp kan worden aangemerkt. Daarbij kan dan uiteraard wel

[11] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 836, nr. 18.

de vraag worden gesteld of er sprake is van noodzakelijke jeugdhulp, of dat bijvoorbeeld de ouders ondersteuning nodig hebben op grond van de Wmo 2015.

Tweede lid
Het tweede lid omschrijft het sociale netwerk waar naar eerst gekeken wordt of daar een oplossing te vinden is, voordat er jeugdhulp wordt ingezet. Deze beschrijving is ook van belang in relatie tot de medewerkingsplicht die de jeugdige en de ouders hebben om mee te werken aan het onderzoek.

Vierde en vijfde lid
Het te verrichten onderzoek naar aanleiding van een hulpvraag spitst zich toe op zorgvuldige beoordeling van de omstandigheden van het geval en wordt uitgevoerd op de in artikel 5, vijfde lid van de modelverordening beschreven wijze. Dat betekent dat naar aanleiding van een vraag om jeugdhulp moet worden onderzocht:
1. wat de hulpvraag van de jeugdige of zijn ouder is;
2. of sprake is van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en zo ja, welke problemen en stoornissen dat zijn;
3. welke hulp naar aard en omvang nodig is voor de jeugdige om, rekening houdend met zijn leeftijd en ontwikkelingsniveau, gezond en veilig op te groeien, te groeien naar zelfstandigheid en voldoende zelfredzaam te zijn en maatschappelijk te participeren;
4. of en in hoeverre de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouder(s) en van het sociale netwerk toereikend zijn om zelf de nodige hulp en ondersteuning te kunnen bieden.

Het derde en vierde lid bevatten de normerende hoofdrichting van de betekenis die de gemeenteraad wenst toe te kennen aan de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen. In het derde en vierde lid wordt uitgewerkt met welke factoren rekening wordt gehouden bij het bepalen van de eigen mogelijkheden, waaronder de draagkracht en belastbaarheid van de ouders. Deze factoren sluiten aan bij bestaande rechtspraak.[12] Gemeenteraden kunnen deze factoren aanvullen mits deze factoren passen binnen artikel 2.3, van de wet en de rechtspraak.

Artikel 11. Vervoer
In artikel 2.3, tweede lid, van de wet is bepaald dat voorzieningen op het gebied van jeugdhulp ook het vervoer van een jeugdige van en naar de locatie waar de jeugdhulp geboden wordt kan omvatten. Facultatief is de optie opgenomen om een aantal vervoersbewegingen in de week als op eigen kracht oplosbaar aan te merken. Gemeenten kunnen ervoor kiezen deze bepaling over te nemen in hun verordening als zij het nodig achten om aan ouders duidelijkheid te verschaffen over de verstrekking van een vervoersvoorziening.

Het facultatieve vijfde lid vormt een grondslag om bij het toekennen van een individuele voorziening rekening te houden met de noodzaak van vervoer en om, om deze reden, een andere individuele voorziening toe te kennen. Dit kan uit kostenoogpunt een voordeel hebben, maar kan ook botsen met de effectiviteit van de in te zetten jeugdhulpvoorziening. Het is daarom belangrijk dat gemeenten zelf goed afwegen of zij deze bepaling over willen nemen.

NB. De VNG ontvangt regelmatig de vraag of gezinshuizen reiskosten mogen declareren in de situatie dat er na een crisisplaatsing vervoer moet worden geregeld naar de basisschool, maar er geen aanspraak kan worden gemaakt op leerlingenvervoer omdat de basisschool niet de dichtstbijzijnde toegankelijke school is. In die situatie wordt gemeenten aangeraden om de afdelingen die gaan over jeugdhulp en leerlingenvervoer gezamenlijk in overleg te laten treden met het gezinshuis. Vragen daarbij zijn: is bekend hoelang de crisisplaatsing gaat duren? Kunnen de ouders van het kind een deel van het vervoer op zich nemen of financieel bijdragen aan de reiskosten? Is het inderdaad van belang dat de jeugdige naar de oude basisschool kan blijven gaan

[12] CRvB 17 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2362 en CRvB 26 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1327.

en voor hoelang dan (schooljaar afmaken?) Wat is de afstand van het gezinshuis naar de school (bv. is iedere dag 3 uur reizen wel verantwoord voor een kind).

Als de ouders niet financieel kunnen bijdragen of het kind deels zelf kunnen vervoeren en de gemeente oordeelt dat het van belang is dat de jeugdige tijdelijk naar de oude basisschool kan, dan zal de gemeente een tijdelijke vergoeding voor het OV kunnen verstrekken, waarbij duidelijke afspraken gemaakt worden over de duur. Dit kan zowel vanuit leerlingenvervoer als vanuit de wet. Vanuit leerlingenvervoer kan om een eigen bijdrage gevraagd worden, vanuit de Jeugdwet kan dat niet. Als blijkt dat de crisisplaatsing in het gezin een langdurig karakter krijgt dan zal de jeugdige naar een basisschool in de buurt van het gezinshuis moeten gaan.

Artikel 12. Dyslexie
In deze bepaling is de rechtspraak over de rol van gemeenten bij ernstige dyslexie gecodificeerd. In het tweede lid wordt als optie gegeven dat toegang tot dyslexiezorg alleen mogelijk is nadat via het Samenwerkingsverband Primair Onderwijs is vastgesteld dat dit noodzakelijk is. Daarbij kan het (meest recente) Protocol[13] Dyslexie Diagnostiek en Behandeling worden gehanteerd.[14] Dit is een beleidsmatige beslissing die gemeenteraden kunnen nemen. Het tweede lid is daarom facultatief.

Artikel 13. Vaktherapie
In de verordening wordt een facultatieve bepaling over vaktherapie opgenomen vanwege het advies aan gemeenten om in hun verordeningen de jeugdhulpplicht af te bakenen. Daarbij zijn de mogelijkheden van sturing die worden benoemd bij de Vraag & Antwoord vaktherapie en jeugdhulp van de VNG als uitgangspunt genomen.[15]

Voor het geval de raad in de verordening wil regelen of en zo ja onder welke voorwaarden vaktherapie kan worden verstrekt, worden de termen ‘vaktherapeut’ en ‘vaktherapie’ toegelicht in lid 1 en 2. Uiteraard kunnen gemeenten ervoor kiezen om andere of aanvullende voorwaarden te stellen. Als voorbeeld wordt gegeven dat de behandelaar een medewerker moet zijn van het sociaal wijkteam of CJG. Het is aan gemeenten om hier de juiste naam van het toegangsteam in te vullen. Voorts kan worden beslist dat de vaktherapie alleen kan worden ingezet onder verantwoordelijkheid van een regiebehandelaar en/of een professional die is ingeschreven in het Register Vaktherapie. Het is aan de gemeente om hierin keuzes te maken.

Tot slot wordt tot uitdrukking gebracht dat als de vaktherapie vergoed wordt vanuit een aanvullende zorgverzekering, van de jeugdige en zijn ouders mag worden verwacht dat zij de verzekering eerst aanspreken. Deze aanvullende verzekering maakt deel uit van de eigen mogelijkheden van de jeugdige en zijn ouders in de zin van artikel 2.3, van de wet.

Deze bepaling is niet verplicht. Gemeenten kunnen beslissen dat zij in beginsel geen vaktherapie aanbieden. Indien zij hier voor kiezen moet in artikel 2 logischerwijs geen vaktherapie worden opgenomen. Indien in een individuele situatie wel vaktherapie wordt aangevraagd, zal het college volgens rechtspraak moeten motiveren waarom in die specifieke situatie een andere oplossing passender of eveneens passend is (zie ook hetgeen is bepaald ten aanzien van niet bewezen effectieve voorzieningen in artikel 9, vijfde lid).

Uiteraard kunnen gemeenten ervoor kiezen in het midden te laten of zij vaktherapie aanbieden. Deze bepaling dient dan niet in de verordening te worden overgenomen.

---

[13] Te raadplegen via de site van het Nederlands Kwaliteitsinstituut Dyslexie: https://www.nkd.nl/professionals/protocol-dyslexie-diagnose-en-behandeling/
[14] Zie bijvoorbeeld CRvB 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3454; CRvB 22 juni 2022, ECLI:NL:CRVB:2022:1345; en CRvB 17 juli 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1430.
[15] Te raadplegen via de site van de VNG: https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/veelgestelde_vragen_vaktherapie_en_jeugdhulp.pdf

Artikel 14. Kinderopvang en buitenschoolse opvang
Er bestaan kinderopvang voorzieningen (zoals de medische kinderopvang en de plusopvang) die door gemeenten vanuit de wet worden gefinancierd omdat het gaat om kinderen die in aanmerking komen voor jeugdhulp. Een artikel dat expliciet bepaalt dat kinderopvang geen vorm van jeugdhulp is, is daarom niet in lijn met de praktijk.[16] Gemeenteraden kunnen ervoor kiezen om met deze facultatieve bepaling te verduidelijken dat reguliere kinderopvang en reguliere buitenschoolse opvang geen vorm van jeugdhulp is.

Artikel 15. Inhoud beschikking individuele jeugdhulpvoorziening
Het eerste lid is als facultatief aangemerkt vanwege het feit dat het inhoudelijk niets toevoegt aan de regeling van dit onderwerp in de wet. Een reden om het desondanks toch op te nemen kan gevonden worden in de wens om in de verordening meer volledig beeld te willen schetsen van het proces en de rechten van de cliënt. Als het eerste lid wordt overgenomen, dient in het tweede en derde lid ook het woord ‘tevens’ overgenomen te worden.

Vierde lid
De bepaling om het verslag onderdeel te laten zijn van de beschikking is facultatief. Het verslag maakt al onderdeel uit van het aanvraagdossier, dus feitelijk is de koppeling in de beschikking niet nodig. Voor de volledigheid en de duidelijkheid van de beschikking kan er voor gekozen worden om het wel in de beschikking op te nemen.

Hoofdstuk 5. AANVULLENDE REGELS VOOR EEN INDIVIDUELE JEUGDHULPVOORZIENING IN DE VORM VAN EEN PGB

Artikel 16. Aanvullende regels om in aanmerking te komen voor een pgb

Eerste lid:
In het eerste lid wordt bepaald welke informatie opgenomen moet worden in het pgb-plan. In dit onderdeel wordt verduidelijkt welke informatie van de jeugdige of zijn ouders benodigd is om een pgb-aanvraag te kunnen beoordelen. Daarbij wordt in onderdeel g benoemd dat in het pgb-plan gemotiveerd moet worden dat aan de 10 punten van pgb-vaardigheid wordt voldaan als bedoeld in artikel 17 van deze verordening. Gemeenteraden kunnen deze eisen, binnen de grenzen van de wet, aanvullen. Optioneel is ook het opnemen van een verplichting tot het gebruiken van een aanvraagformulier. Dit voorkomt fouten bij het aanleveren van de noodzakelijke informatie door de jeugdige of zijn ouder(s) en vergemakkelijkt het uitvoeringsproces doordat de informatie gestructureerd en op een eenduidige manier wordt aangeleverd. Uiteraard zal het betreffende formulier wel opgemaakt moeten worden en beschikbaar moeten worden gesteld als deze verplichting in de verordening wordt overgenomen.

Tweede lid:
In het tweede lid wordt geregeld wanneer het college een pgb verstrekt nadat aan de hand van het pgb-plan is beoordeeld of iemand in beginsel daarvoor in aanmerking komt. Daarbij wordt in de onderdelen a t/m c aangesloten bij artikel 8.1.1, tweede lid, van de wet. Daarbij geldt dat in artikel 17 wordt geregeld welke omstandigheden meewegen bij de beoordeling van de pgb-vaardigheid. Deze 10 punten moeten op grond van onderdeel g terugkomen in het pgb-plan. Daarnaast wordt voor de invulling van de kwaliteitsbeoordeling verwezen naar artikel 19.

Derde lid:

[16] Zie ook het onderzoek ‘Plusopvang in Nederland, een verkenning’, juni 2022, dat in opdracht van het ministerie van SZW is uitgevoerd. Daarin wordt geconstateerd dat gemeenten een toenemende verschuiving van specialistische jeugdzorg naar voorliggende zorg in de vorm van plusopvang zien, al dan niet ‘passende kinderopvang’ (p. 5). Te raadplegen via de site van het Expertisecentrum Kinderopvang: https://expertisecentrumkinderopvang.nl/images/publicaties/2022_plusopvang-in-nederland.pdf

In het derde lid wordt geregeld wanneer een pgb niet wordt verstrekt omdat er twijfels zijn over de persoon die men met het pgb wenst in te schakelen. Er wordt een niet limitatieve opsomming gegeven van omstandigheden die tot de conclusie leiden dat niet aan de voorwaarden van artikel 8.1.1, tweede lid, van de wet is voldaan, in het bijzonder dat de kwaliteit voldoende zal zijn geborgd. Gemeenten kunnen ervoor kiezen deze voorbeelden over te nemen of overige omstandigheden toe te voegen.

Vierde lid:
Een pgb wordt geweigerd als er een wettelijke weigeringsgrond van toepassing is. In diverse verordeningen zijn deze weigeringsgronden aangevuld door gemeenten, bijvoorbeeld als het pgb is bedoeld voor besteding in het buitenland of als de jeugdhulp wordt ingekocht bij een jeugdhulpaanbieder waarbij eerder fraude is geconstateerd of waarbij twijfels zijn over de integriteit van de jeugdhulpaanbieder. In de model verordening worden dergelijke gronden niet als weigeringsgronden overgenomen, omdat de weigeringsgronden in artikel 8.1.1, vierde lid, van de wet limitatief van aard zijn. In plaats daarvan worden deze situaties op andere plekken geregeld. Zo wordt de weigering om een pgb te verstrekken in de sleutel geplaatst van de criteria om in aanmerking te komen voor een pgb (artikel 8.1.1, tweede lid, van de wet). Daarnaast wordt een afzonderlijke bepaling voorgesteld over kosten die van het pgb zijn uitgesloten (zie hierna artikel 21).

Artikel 17. Pgb-vaardigheid
Met deze bepaling wordt in de verordening geregeld welke eisen aan een budgethouder of budgetbeheerder worden gesteld in het licht van het verantwoord uitvoeren van de taken ex artikel 8.1.1, tweede lid, sub a van de wet (pgb-vaardigheid).

Eerste lid:
Het eerste lid regelt aan welke voorwaarden een budgethouder of een budgetbeheerder in ieder geval moet voldoen. De voorbeelden die daarbij zijn opgenomen sluiten aan bij de 10 punten pgb-vaardigheid die door VWS zijn vastgesteld.[17] Gemeenten kunnen ervoor kiezen deze voorwaarden te vervangen of aan te vullen met andere voorwaarden.

Ten aanzien van de taaleis wordt er op gewezen dat op grond van artikel 2:6, eerste lid, van de Awb in de Nederlandse taal gecommuniceerd wordt met bestuursorganen. Als iemand woonachtig is in de provincie Fryslân, mag er op grond van artikel 3, van de Wet gebruik Friese taal ook in de Friese taal gecommuniceerd worden. Deze taaloptie is daarom facultatief toegevoegd voor Friese gemeenten. Communicatie in de Friese taal kan alleen worden geweigerd als dat tot een onevenredige belasting van het bestuurlijk verkeer zou leiden. Het geldt ook niet voor niet in Friesland gevestigde bestuursorganen, zoals de SVB.

Tweede lid:
In het tweede lid kan een gemeente expliciteren onder welke omstandigheden een budgetbeheerder in ieder geval niet in staat wordt geacht zijn taak op verantwoorde wijze uit te voeren. In de bepaling worden voorbeelden gegeven van beleidsmatige keuzes die gemeenten kunnen maken.

Een gemeente kan bijvoorbeeld bepalen dat de beheerder niet zelf de hulp mag leveren. Hierop kunnen uitzonderingen worden gemaakt bijvoorbeeld: ‘tenzij toestemming is verleend door het college’ of ‘als de persoon eerste of tweedegraads bloed- of aanverwant is van de jeugdige’. In de

[17] Te raadplegen via de site van de Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2021/09/21/infographic-met-toelichting---toetsing-10-punten-pgb-vaardigheid/Infographic+toelichting+10+punten+pgb-vaardigheid.pdf. Het kader voor pgb-vaardigheid is een set die bestaat uit: a) 10 criteria voor pgb-vaardigheid; b) Handreiking voor toetsing op (minimale) pgb-vaardigheid c) (Formulier) Leidraad Toetsing. Zie ook: https://vng.nl/artikelen/doorontwikkeling-van-het-10-puntenkader-pgb-vaardigheid

eerste variant heeft het college meer ruimte om een eigen afweging te maken dan in de tweede variant.

Ook kan gedacht worden aan omstandigheden die betrekking hebben op de betrouwbaarheid van de budgetbeheerder (onderdeel c). Met deze voorbeelden wordt aangesloten met de omstandigheden die worden genoemd in de pgb handreiking van de VNG.[18]

De motivering waarom deze omstandigheden in beginsel tot de conclusie leiden dat de budgethouder of budgetbeheerder niet in staat is de aan een pgb verbonden taken verantwoord uit te voeren moet worden opgenomen in de toelichting bij de verordening. De modeltoelichting voorziet hierin voor de gegeven voorbeelden.

Artikel 18. Onderscheid formele en informele hulp
Gemeenten hanteren in hun verordeningen uiteenlopende criteria om te bepalen of sprake is van formele, dan wel informele hulp. Deze criteria zijn de uitkomst van grotendeels beleidsmatige keuzes. In deze bepaling worden voorbeelden gegeven van veel voorkomende criteria voor het onderscheid tussen formele en informele hulp. Als gemeentebesturen er behoefte aan hebben om deze uit te werken, bestaat de mogelijkheid dat het college hierover beleidsregels vaststelt waarin het college aangeeft op welke wijze hij de in deze bepaling neergelegde criteria uitlegt, bijvoorbeeld aan de hand van de kwaliteitscriteria die minimaal worden gesteld aan gecontracteerde aanbieders van jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning.

Het is van belang om in de toelichting bij deze bepaling te verduidelijken waarom het onderscheid tussen formele en informele hulp wordt gemaakt, en waarom het, gelet op dat onderscheid, logisch is dat er in de tarieven wordt gedifferentieerd. Over het pgb-uurtarief heeft de Centrale Raad van Beroep[19] (in een Wmo 2015 zaak) geoordeeld dat voor het minimale pgb-uurtarief voor het inkopen van individuele begeleiding bij een persoon die tot het sociale netwerk behoort, moet worden aangesloten bij de geldende cao. Er moet rekening mee worden gehouden dat de Centrale Raad van Beroep in procedures naar aanleiding van uitvoering van de Jeugdwet tot een gelijkluidend oordeel komt.

Over de wijze waarop het college bepaalt of sprake is van formele hulp in de zin van artikel 18 van de verordening kan het college beleidsregels vaststellen. De essentiële criteria moeten echter in de verordening zelf geregeld zijn.

Artikel 19. Kwaliteitseisen individuele voorziening in de vorm van een pgb
In deze bepaling worden meerdere opties gegeven voor de wijze waarop het kwaliteitsvereiste kan worden ingevuld. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen eisen die gelden voor alle uitvoerders die vanuit een pgb gefinancierd worden en eisen die alleen gelden voor uitvoerders van formele hulp. Het feit dat niet al deze eisen gelden voor informele hulp, rechtvaardigt differentiatie van de tarieven voor formele en informele hulp. De eisen zijn gebaseerd op de eisen die de wet stelt aan jeugdhulpaanbieders die werken “onder verantwoordelijkheid van het college”. Het gaat dan om jeugdhulpaanbieders die jeugdhulp verlenen in de vorm van zorg in natura (zie hoofdstuk 4, van de wet). Omdat deze eisen vanuit de wet niet ook gelden voor jeugdhulpaanbieders die niet onder verantwoordelijkheid van het college werkzaam zijn, zijn deze eisen hier opgenomen voor de individuele voorzieningen in de vorm van een pgb.

Facultatief is als optie opgenomen om ouders als uitvoerder van de zorgovereenkomst uit te sluiten van de verplichting om een Verklaring Omtrent Gedrag te overleggen. Het is de vraag in hoeverre opname van deze uitzondering wenselijk is. Ook kan getwijfeld worden aan de noodzaak voor deze

[18] Te raadplegen via de site van de VNG: https://vng.nl/sites/default/files/nieuws_attachments/2018/print-handreiking-pgb_20190313.pdf.
[19] CRvB 16 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1580; en CRvB 16 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1394.

uitzondering, nu ouders op basis van deze verordening geacht worden de noodzakelijk jeugdhulp te leveren als zij daartoe bij machte zijn en er dan geen voorziening wordt ingezet. Het betaald verlenen van jeugdhulp door ouders is daarmee praktisch uitgesloten.

Ten aanzien van de facultatieve passage ten aanzien van de Friese taal zij verwezen naar hetgeen daarover bij artikel 17 is opgemerkt.

Artikel 20. Hoogte pgb
Op grond van artikel 2.9, onder c, van de wet moeten gemeenten in de verordening regelen op welke wijze de hoogte van een persoonsgebonden budget wordt vastgesteld. Het betreft de substantiële materiële norm- en kaderstelling, in de vorm van een berekeningswijze voor het bepalen van de hoogte van pgb's, die iedere keer als uitgangspunt genomen wordt. Een op basis van deze berekeningswijze vastgesteld budget moet de jeugdige of zijn ouders in staat stellen de jeugdhulp die tot de benodigde individuele voorziening behoort van derden te betrekken (artikel 8.1.1, eerste lid, van de wet).

Eerste lid:
Het pgb-tarief voor de inkoop van formele hulp is (in combinatie met het vierde lid maximaal) 100% van het laagste tarief dat voor soortgelijke hulp via ZIN is gecontracteerd.

Tweede lid:
Op basis van de essentialia-doctrine moet de differentiatie van de tarieven voor de inkoop van informele hulp met een pgb in de verordening worden geregeld.[20] Er wordt in het tweede lid een minimumtarief bepaald. De gemeente moet zelf invullen welk percentage het hier wil hanteren.

Voor het tarief voor jeugdhulp verleend door een derde, niet zijnde op onverplichte basis verleende jeugdhulp door een hulp uit het sociale netwerk als bedoeld in artikel 8, van de Regeling Jeugdwet, wordt (minimaal) het wettelijk minimumloon gehanteerd. Er kan echter voor een hoger tarief gekozen worden. Lager is niet mogelijk.[21]

Er wordt in deze bepaling niet aangesloten bij de recente rechtspraak over de Wmo 2015,[22] waarin de CRvB heeft geoordeeld dat het vaststellen van pgb-tarieven op basis van het minimumloon niveau op basis van de Wmo 2015 niet is toegestaan en in plaats daarvan moet worden aangesloten bij de toepasselijke cao's. Er is nog geen rechterlijke uitspraak waaruit volgt dat dit ook geldt voor de wet. Bovendien is het niet uit te leggen dat iemand die niet aan de eisen voldoet waaraan een formele jeugdhulpaanbieder wel moet voldoen hetzelfde tarief, of zelfs een hoger tarief krijgt voor informele jeugdhulp.

[20] CRvB 17 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1803.
[21] Op grond van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) kan arbeid worden verricht op grond van diverse contractvormen, echter in de Jeugdwet is vastgelegd dat de budgethouder verplicht is om een vooraf bepaalde modelovereenkomst te gebruiken. Deze modelovereenkomst biedt de keuze tussen een arbeidsovereenkomst, een overeenkomst van opdracht en een overeenkomst van vervoer. Op de budgethouder rusten de verplichtingen die het BW en ook andere wetten, zoals de belasting-, arbeidsomstandigheden- en sociale verzekeringswetten aan de budgethouder als werkgever, opdrachtgever of wederpartij van de vervoerder stelt. Sinds 1 januari 2018 is de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (hierna: Wml) onverkort van toepassing op alle overeenkomsten van opdracht die zijn gesloten buiten beroep of bedrijf. Voor overeenkomsten met niet-professionele hulpen uit het sociaal netwerk koos men tot nog toe vaak het model van de overeenkomst van opdracht, waarbij men dan echter ook vergoedingen kon overeenkomen die beneden het minimumloon lagen. Doordat in VWS-wetgeving is voorgeschreven dat er een overeenkomst (van opdracht of vervoer) tegen beloning moet worden afgesproken om uit het pgb te putten en hierdoor een arbeidsrelatie ontstaat, moet aan de Wml voldaan worden, ook in situaties die zich meer kenmerken als vrijwillige hulp in familieverband.
[22] CRvB 18 augustus 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:1394.

Vijfde lid:
Het tweede lid laat onverlet dat er voor sommige vormen van hulp uit het sociaal netwerk behoefte is aan continuering van de voor 1 januari 2018 bestaande mogelijkheid om minder dan het minimumloon te vergoeden uit het pgb voor informele zorgrelaties (hulp hoofdzakelijk vanuit morele en sociale overwegingen). Bij niet-professionele hulp uit het sociaal netwerk gaat het om hulp of ondersteuning die op basis van sociale en morele overwegingen wordt verleend. In de uitvoeringspraktijk van het pgb is het gewenst dat deze hulpen bedragen ontvangen uit het pgb. Voor deze categorie is in de Regeling Jeugdwet een nieuwe mogelijkheid geïntroduceerd om met een verklaring (niet zijnde een arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht) bedragen te ontvangen. Het gaat dan om hulp en bijstand in de particuliere sfeer waarbij geen aanspraak op beloning wordt gemaakt, maar waarvoor de budgethouder een kleine (symbolisch) bedrag wenst te verstrekken. De Wml geldt namelijk niet in situaties zoals een vriendendienst of vrijwillige hulp in familieverband. In die situaties is er namelijk geen sprake van een juridische afdwingbare verbintenis om tegen beloning arbeid te verrichten.[23] Om van deze mogelijkheid gebruik te kunnen maken dient deze via de verordening bestendigd te worden. Het betreft hier een keuze voor gemeenten en daarom is de bepaling facultatief opgenomen. Opname van deze bepaling betekent dat de grondslag hiervoor in de aanhef moet worden opgenomen en dat ook de algemene toelichting dienovereenkomstig wordt aangevuld.

Zesde en zevende lid:
Het zesde lid betreft een delegatiebepaling die het college de opdracht geeft het tarief in nadere regels vast te stellen met inachtneming van hetgeen in de verordening is bepaald. In het zevende lid wordt als optie meegegeven dat het college de opdracht krijgt de tarieven minimaal jaarlijks te publiceren.

Artikel 21. Uitgesloten van pgb
In deze bepaling kunnen gemeenten regelen welke kosten zijn uitgesloten van een pgb. In de modelverordening worden een paar voorbeelden genoemd. Gemeenten kunnen deze overnemen of aanvullen. Een aantal bepalingen is facultatief opgenomen. Onderdeel f is bijvoorbeeld juridisch overbodig, nu artikel 11 hier al in voorziet, maar draagt wel bij aan de volledigheid.

HOOFDSTUK 6. HERZIENING, INTREKKING, TERUGVORDERING EN BESTRIJDING MISBRUIK

Artikel 22. Inlichtingen

[23] De hier bedoelde relatie met de hulp is geen arbeidsovereenkomst of overeenkomst van opdracht of vervoer. Van een arbeidsovereenkomst is sprake indien een werknemer zich verbindt om in dienst van de andere partij, de werkgever, gedurende een zekere periode tegen loon arbeid te verrichten (artikel 7:610 van het BW). De overeenkomst van opdracht is de overeenkomst ‘waarbij de ene partij, de opdrachtnemer, zich jegens de andere partij, de opdrachtgever, verbindt anders dan op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden te verrichten die in iets anders bestaan dan het tot stand brengen van een werk van stoffelijke aard, het bewaren van zaken, het uitgeven van werken of het vervoeren of doen vervoeren van personen of zaken’ (artikel 7:400 van het BW). In de begrippen ‘zich verbinden’ en ‘arbeid’ of ‘werkzaamheden’ ligt besloten dat er bij beide overeenkomsten sprake is van een verplichting jegens een ander om arbeid te verrichten. Er wordt met andere woorden een juridische verbintenis aangegaan die in beginsel moet worden nagekomen. Dit verplichtende element (en dus ook de mogelijkheid om nakoming af te dwingen, alsmede de andere verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien) is niet aanwezig bij hulp in familieverband, burenhulp, vriendendiensten en activiteiten in de sfeer van ‘heitje voor een karweitje’. Dit sluit aan bij wat in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is. Er is dus in die gevallen geen sprake van een overeenkomst van opdracht, noch van een arbeidsovereenkomst, noch van een andere overeenkomst in de zin van Boek 7 BW zoals de overeenkomst voor vervoer.

Eerste lid:
Het eerste lid bevat een informatieplicht van het college. Daarmee wordt beoogd om misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet te voorkomen. Hoe zorgvuldiger wordt omgegaan met deze plicht, des te eenvoudiger is het om daar in een later stadium (van misbruik of oneigenlijk gebruik) de jeugdige of ouder op aan te spreken. Goed foldermateriaal en een website die up-to-date zijn kunnen hier, naast voorlichting tijdens het gesprek, een goede bijdrage aan leveren. Uiteraard is het ook belangrijk dat de besluiten leesbaar zijn en duidelijk aangeven wat de rechten en plichten zijn van de jeugdige en zijn ouders danwel wettelijk vertegenwoordiger.

Artikel 23. Niet meewerken ouder(s)
Dit facultatief op te nemen artikel geeft het college de bevoegdheid om de verstrekking van een individuele voorziening te heroverwegen als ouders niet meewerken aan de ingezette jeugdhulp of een onderzoek daarnaar. In die situatie kan de jeugdhulp niet (langer) doelmatig worden ingezet. Betoogd kan worden dat de voorziening in die situatie niet effectief is. Bij deze bepaling geldt het voorbehoud dat deze niet door de rechter is getoetst.

Artikel 24. Intrekking, herziening, opschorting en terugvordering

Tweede lid, onderdeel g:
Hier moet het aantal weken worden ingevuld dat een jeugdige maximaal in een instelling als bedoeld in de Wlz of de Zvw kan verblijven zonder aanspraak op een pgb te verliezen.

Derde en vierde lid:
Hier dient de termijn nog ingevuld te worden. Hierbij dient rekenschap gegeven te worden van het feit dat het een ‘kan-bepaling’ is. Het college is dus niet verplicht om na het verlopen van de termijn de beslissing tot verlening van een individuele voorziening in natura of in de vorm van een pgb in te trekken. Het college kan desgewenst het hierbij te hanteren afwegingskader neerleggen in een beleidsregel. Hierin kan bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de situatie dat een pgb is verstrekt dat niet binnen de gestelde termijn is aangewend door overmacht. Het ligt voor de hand dat in beide onderdelen dezelfde periode wordt bepaald. Als voorbeeld wordt gegeven een periode van zes maanden.

Vijfde lid:
Er wordt in het vijfde lid een terugvorderingsgrondslag toegevoegd. Deze grondslag is (anders dan Wmo 2015) niet opgenomen in de wet zelf. Dit maakt het van belang om deze grondslag op te nemen de verordening.[24]

Zevende lid:
Uit artikel 8b, zesde lid, onder g, van de Regeling Jeugdwet volgt dat de Sociale verzekeringsbank (hierna: SVB) een betaling uit het pgb geheel of gedeeltelijk kan beëindigen, weigeren of opschorten als het college bij de toepassing van de **bij verordening** gestelde regels, bedoeld in artikel 2.9, onderdeel d, van de wet, de SVB daarom verzoekt. Met overname van dit artikel wordt deze mogelijkheid verwezenlijkt.

Artikel 25. Onderzoek naar recht- en doelmatigheid individuele voorzieningen in natura en in de vorm van pgb’s

Eerste lid:
Anders dan de Wmo 2015 bevat de wet geen bepaling over de aanwijzing van toezichthouders. Desalniettemin kan uit de wetsgeschiedenis worden afgeleid dat het mogelijk is een toezichthouder aan te wijzen. Zo wordt in de toelichting bij de Nota van Wijziging bijvoorbeeld de

[24] CRvB 20 januari 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:223.

medewerkingsverplichting jegens de toezichthouder benoemd.[25] Deze grondslag wordt in de verordening gecreëerd.

Tweede lid:
Er wordt onderscheid gemaakt tussen een recht- en doelmatigheidsonderzoek naar zorg in natura en pgb's. Onderzoek naar de recht- en doelmatigheid van een individuele voorziening moet binnen de kaders van paragraaf 6a en paragraaf 6b Regeling Jeugdwet plaatsvinden. Dit specifieke kader geldt niet direct voor recht- en doelmatigheidsonderzoeken van pgb's. Om die reden wordt in het tweede lid het onderzoek naar de recht- en doelmatigheid van individuele voorzieningen afzonderlijk geregeld.

Derde lid:
Op grond van artikel 8.1.3 van de wet moet het college periodiek onderzoeken of er aanleiding is om een beslissing aangaande een pgb te heroverwegen. Soms bestaat er echter twijfel over de doelmatigheid en rechtmatigheid van geleverde ondersteuning, het onderzoek in het kader van artikel 8.1.3, van de wet biedt dan onvoldoende houvast om hier goed naar te kijken. Door opname van artikel 25, derde lid wordt een extra instrument gecreëerd om hier goed naar te kunnen kijken.

Op grond van deze bepaling moet het college in aanvulling op het onderzoek overeenkomstig artikel 8.1.3, van de wet ook periodiek, al dan niet steekproefsgewijs onderzoeken of de verstrekte pgb's worden gebruikt, respectievelijk besteed ten behoeve van het doel waarvoor ze zijn verstrekt en of de besteding op een rechtmatige manier gebeurt. Een onderzoek kan zowel betrekking hebben op het handelen van de jeugdige, de ouders of een pgb-houder, als op de ondersteuningsverlening door een aanbieder. Het onderzoek kan onder meer bestaan uit: dossieronderzoek, bezoek aan de jeugdige of de ouders, bezoek aan de locatie waar de jeugdige of de ouders ondersteuning krijgen en gesprekken met de aanbieder.[26]

Artikel 26. Overige maatregelen ter voorkoming oneigenlijk gebruik, misbruik en niet gebruik
Deze bepaling bevat diverse overige maatregelen die het college – in aanvulling op de hiervoor geregelde bevoegdheden – kan nemen ter voorkomen van oneigenlijk gebruik, misbruik en niet gebruik.

Derde lid:
Gemeenten kunnen ervoor kiezen een meldpunt in te richten waar signalen over oneigenlijk gebruik en fraude kunnen worden gemeld. Gemeenteraden kunnen in de verordening de colleges opdracht geven om dit meldpunt in te richten. Het facultatieve derde lid voorziet hier in.

HOOFDSTUK 7. AFSTEMMING MET ANDERE VOORZIENINGEN

Algemeen
In dit hoofdstuk worden in de verordening zoveel als mogelijk uitgangspunten geformuleerd voor een afbakening van de verplichtingen van de gemeenten op grond van de wet ten opzichte van aanspraken van jeugdigen en hun ouders op grond van andere wet- en regelgeving. Deze uitgangspunten sluiten aan op de afbakening die is opgenomen in de wet zelf (artikel 1.2, van de wet).

Als de verordening méér omvat dan op basis van de wet noodzakelijk is, creëert de gemeente daarmee voorzieningen die voorbijgaan aan de hier beschreven wettelijke afbakening. Bij wijze van voorbeeld: als de gemeente in haar verordening opneemt dat zij per definitie hulphonden als voorziening inzet, waarvan nu nog niet zeker is dat deze ook werkelijk een voorziening jeugdhulp kúnnen zijn, dan creëert zij die voorziening zelf en kunnen jeugdigen er aanspraak op maken als zij voldoen aan in de verordening genoemde voorwaarden.

[25] *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 684, nr. 11, p17.
[26] CRvB 24 februari 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:448.

Artikel 27. Voorliggende voorzieningen
Dit artikel bevat een algemene afbakeningsbepaling die regelt dat er geen aanspraak bestaat op jeugdhulp als er voorliggende voorzieningen zijn op basis van de Wlz, Zorgverzekeringswet, Beginselenwet Justitiële Jeugdinrichtingen, Wmo 2015 of andere wettelijke bepalingen. Het artikel sluit aan bij artikel 1.2, van de wet.

Vierde lid:
In het vierde, facultatieve lid wordt de optie meegegeven dat bij een verwijzing naar de Wlz cliëntondersteuning wordt ingeschakeld. Deze cliëntondersteuner kan ouders ondersteunen in het acceptatieproces dat ouders vaak doormaken. Een aanvraag Wlz confronteert hen met het idee dat er (mogelijk) geen ontwikkeling meer verwacht wordt.[27] Dit is een beleidsmatige keuze van de raad.

Artikel 28. Afstemming met voorliggende voorzieningen en andere vormen van hulp en ondersteuning
De verordening Jeugdwet moet - op grond van artikel 2.9 (aanhef en onder b) van de wet – ook regelen op welke wijze de toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening wordt afgestemd met andere voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen. De opdracht aan het college om voor die afstemming zorg te dragen en de normen waaraan uitvoering van die opdracht moet voldoen staan beschreven in artikel 28 van de modelverordening.[28]

Artikel 28 van de modelverordening voorziet daartoe in een afstemmingsbepaling, die beoogt te voorkomen dat jeugdigen in een gat vallen als en voor zover aanspraken uit de gelijktijdig toepasselijke wet- en regelgeving niet naadloos op elkaar aansluiten. De gemeente moet dit voorkomen door ondersteuning te bieden aan de jeugdige en diens ouder(s) met het oog op het verkrijgen van toegang tot de andere voorziening(en) en/of bij behoud van de continuïteit van de zorg op grond van de benodigde zorg.

HOOFDSTUK 8. WAARBORGEN VERHOUDING PRIJS EN KWALITEIT

Artikel 29. Verhouding prijs en kwaliteit aanbieders jeugdhulp en uitvoerders kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering
Op grond van artikel 2.11, tweede lid, van de wet moeten gemeenten, met het oog op gevallen waarin de uitvoering van de wet ten aanzien van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen of jeugdreclassering door aanbieders gebeurt, bij verordening regels stellen ter waarborging van een goede verhouding tussen de prijs voor de levering van jeugdhulp of de uitvoering van een kinderbeschermingsmaatregel of jeugdreclassering en de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit daarvan. Daarbij dient in ieder geval rekening gehouden te worden met de deskundigheid van de beroepskrachten en de toepasselijke arbeidsvoorwaarden.

Tevens moeten de gemeenten zich bij de inkoop van de hulp ervan vergewissen dat de instelling in staat is om de hulpverlening conform de wettelijke kwaliteitseisen uit te voeren. Een kostendekkende prijs is daarbij een belangrijke randvoorwaarde. Het is aan gemeenten en instellingen om daar met elkaar afspraken over te maken, zodat instellingen in staat zijn op duurzame wijze hulp van goede kwaliteit te leveren.

[27] 'Beleidsnotitie: Visie en aanbevelingen over reikwijdte Jeugdwet en begrenzing inzet gespecialiseerde jeugdhulp in Noordoost Brabant', versie 8 december 2020, Regionaal Beleidsteam Jeugdhulp, Regio Noordoost-Brabant, te raadplegen via de site van de Regionale Inkooporganisatie Zorg: https://www.rioz.nl/sites/default/files/2022-07/Beleidsnotitie%20begrenzing%20gespecialiseerde%20jeugdhulp%20december%202020.pdf
[28] Er zijn ook gemeenten die de afstemming per wet – gedetailleerd – hebben geregeld.

Artikel 2.3, van het Besluit Jeugdwet regelt de wijze waarop de verhouding tussen prijs en kwaliteit in de verordening moet worden geborgd. Deze bepaling is, op grond van het Besluit van 11 maart 2024 tot wijziging van het Besluit Jeugdwet en het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015, houdende regels ter bevordering van een goede verhouding tussen de prijs en de kwaliteit van de door gemeenten te bekostigen preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering, alsmede enige technische wijzigingen (hierna: AMvB Reële prijzen Jeugdwet, Stb. 2024, 69), met ingang van 1 juli 2024 van kracht. De gemeenteraad dient deze kostprijselementen – al dan niet in verder door de raad uitgewerkte vorm[29] - in zijn verordening te op te nemen. Vervolgens moet het college ervoor zorgen dat de prijzen voor de te betalen zorg met behulp van deze kostprijselementen worden bepaald. Voorts is voorzien in een verplichting tot indexatie.

Het model voorziet in de verplichte elementen en laat ruimte om eigen elementen toe te voegen. Voor het geval de gemeente besluit om eigen elementen toe te voegen is ook een facultatieve bijzin in de modeltoelichting opgenomen.

HOOFDSTUK 9. KLACHTEN EN MEDEZEGGENSCHAP

Artikel 30. Klachtregeling

Deze bepaling is als facultatief aangemerkt vanwege het feit dat het inhoudelijk niets toevoegt aan de regeling van dit onderwerp in de wet en de Awb. Een reden om het desondanks toch op te nemen kan gevonden worden in een in deze verordening meer volledig beeld willen schetsen van de rechten van de jeugdige en zijn ouders. Gemeenten kunnen overwegen om specifieke deskundigheid rondom de wet te organiseren in het gemeentelijke klachtloket.

Artikel 31. Betrekken van ingezetenen bij het beleid

Een regeling van de medezeggenschap is verplicht op grond van artikel 2.10, van de wet in samenhang met artikel 2.1.3, derde lid, van de Wmo 2015. Het is niet uitgesloten dat gemeenten voor adviesraden een afzonderlijke regeling hebben. Die gemeenten kunnen lid 3 benutten om dan via de nadere regels te verwijzen naar die afzonderlijke regeling.

Hoofdstuk 10. Slotbepalingen

Artikel 32. Evaluatie

Deze bepaling is als facultatief aangemerkt, omdat de wet hiertoe niet verplicht. Het is aan de raad om te bepalen of zij een evaluatie van de werking van de verordening in de praktijk wenst, en waarop deze dan dient te zien. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal jeugdigen dat jeugdhulp ontvangt, uitgesplitst naar het type voorziening en de (gemiddelde) kosten. Ook kan informatie worden verzameld over het aantal verwijzingen en de verhouding tussen verstrekking in zorg in natura en in de vorm van een pgb.

Artikel ??. Hardheidsclausule

In verschillende bestaande Verordeningen jeugdhulp is een hardheidsclausule opgenomen. Dit geeft het college, de mogelijkheid om in onvoorziene gevallen ten voordele voor jeugdigen en ouders van de verordening af te wijken. De oude Model Verordening jeugdhulp uit april 2019 bevatte geen hardheidsclausule en ook in deze modelverordening is bewust geen hardheidsclausule opgenomen.

[29] Daartoe kan volgens de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit gebruik worden gemaakt van de inhoud van paragraaf 2.4 van de (concept) nota van toelichting en van de 'Handreiking inzicht in tarieven; Handreiking voor het goede gesprek tijdens contractering', behorende bij het Convenant bevorderen continuïteit jeugdhulp. Deze handreiking is te raadplegen via de site van de Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2021/07/01/handreiking-inzicht-in-tarieven.

Van een hardheidsclausule wordt alleen gebruik gemaakt wanneer de ruimte voor maatwerk niet op een andere wijze in de regeling kan worden geboden. Bepalingen waarin discretionaire bevoegdheden en/of beoordelingsruimte aan het college zijn toegekend kunnen in het overgrote merendeel van de gevallen leiden tot op de individuele situatie toegesneden besluitvorming.

Bij het maken van de afweging om wel of geen hardheidsclausule op te nemen in de Verordening Jeugdhulp kan het volgende betrokken worden.

Kwalitatief goede regelgeving waarborgt onder alle omstandigheden dat de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van toepassing van de verordening niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Waar nodig moet de verordening voorzien in voldoende mogelijkheden om het bestuursorgaan in staat te stellen een besluit met onevenredige hardheid in een concreet geval te voorkomen, bijvoorbeeld door zorgvuldige feitengaring en -weging. Een hardheidsclausule is geen oplossing voor slecht doordachte regelgeving. In de model verordening zijn op diverse plekken uitgangspunten geformuleerd die bijdragen aan een afbakening van de jeugdhulpplicht. Dat is een bewust en, met het oog op de doelstellingen zoals verwoord in de Hervormingsagenda Jeugd, noodzakelijke keuze. Sommige van deze bepalingen zijn facultatief opgenomen of bieden de optie om het college meer of minder ruimte te geven om van deze uitgangspunten af te wijken. Naarmate het college door de gemeenteraad minder ruimte heeft voor een afwijking van deze uitgangspunten (zoals bijvoorbeeld een beperking van de maximale duur en frequentie) neemt het belang bij een hardheidsclausule in de verordening toe, opdat er in uitzonderlijke gevallen ruimte is voor het leveren van noodzakelijk maatwerk.

In artikel 2, derde lid van de modelverordening wordt bijvoorbeeld gesproken van “in beginsel”. Daarmee is al voorzien in ruimte voor een afgewogen afwijking ten aanzien van de maximale duur en omvang van de voorziening en is een hardheidsclausule hier overbodig. Dit bewust kiezen van bepalingen ten aanzien waarvan afwijking in bijzondere situaties gewenst is (in dit voorbeeld wel met betrekking tot de behandelduur, maar niet waar het gaat om de verstrekbare voorzieningen), verdient de voorkeur boven een algemene hardheidsclausule.[30]

Het opnemen van een hardheidsclausule verhoudt zich slecht tot de kaderstellende functie van regelgeving, wat de verordening is. Aan het opnemen van hardheidsclausules in regelgeving kleven ook praktische bezwaren: de ervaring leert dat dergelijke clausules conflictopwekkend kunnen zijn, omdat belanghebbenden geneigd kunnen zijn om hun situatie als ‘zeer bijzonder’ te kwalificeren. Het opnemen van een hardheidsclausule kan leiden tot ongerechtvaardigde beroepen daarop, terwijl inwilliging daarvan slechts in zeer beperkte mate aangewezen is. Het leidt daarmee tot valse verwachtingen bij burgers. Het zorgt ook voor hogere uitvoeringslasten omdat in elk individueel besluit voldoende inzichtelijk moet worden gemotiveerd hoe het college tot het al dan niet toepassen van de hardheidsclausule is gekomen. Daarbij moet inzichtelijk worden gemaakt welke belangen bij het al dan niet toepassing geven aan de hardheidsclausule zijn betrokken, hoe het college deze belangen heeft afgewogen en hoe deze belangenafweging tot een toekenning of afwijzing heeft geleid.[31] Het kan ook leiden tot willekeur.

De rechtspraak van de CRvB verlangt dat de normstelling (althans de hoofdrichting van de normstelling) in de verordening zelf wordt vastgelegd door de gemeenteraad. Dit mag niet

[30] Zie voor de risico’s verbonden aan een algemene hardheidsclausule bijvoorbeeld een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant waarin de rechtbank op grond van een algemene hardheidsclausule een hulphond toekent op grond van de Wmo 2015 (Rb. Zeeland-West-Brabant 29 oktober 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:7368).
[31] Rb. Den Haag 30 januari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:4999, rov. 7.3; en zie bijvoorbeeld ook: Rb. Noord-Holland 26 juli 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:7447, rov. 19.

gedelegeerd worden aan het college.[32] De gedachte is dat de democratisch gekozen volksvertegenwoordigers op transparante wijze de kaders bepalen en niet het college of uitvoerende ambtenaren. Een hardheidsclausule geeft het college ruimte om van die normstelling af te wijken. Dat kan vragen oproepen over de kwaliteit van de normstelling door de raad en hoe serieus men die moet nemen. Het belangrijkste is echter dat het haaks staat op de intentie van de wetgever, zoals ook overgenomen door de CRvB, om met de verordening rechtszekerheid te bieden aan burgers. Dit pleit voor het niet (opnieuw) opnemen van een hardheidsclausule in de verordening jeugdhulp.

Dit neemt niet weg dat de bestuursrechter tegenwoordig ook (gemeentelijke) regelgeving indringender, exceptief toetst aan het evenredigheidsvereiste van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Als een bepaling uit de verordening jeugdhulp in een specifiek geval door onvoorziene, bijzondere omstandigheden onvoldoende ruimte biedt voor besluitvorming met een niet onevenredige uitkomst, kan de bestuursrechter uitspreken dat die bepaling in dat geval buiten toepassing moet blijven, of mogelijk zelfs onverbindend is. De mogelijkheid om in exceptionele individuele gevallen van de regelgeving af te wijken, voorkomt discussies bij de rechter over de rechtmatigheid van (onderdelen van) de regeling zelf (bijvoorbeeld vanwege strijd met het evenredigheidsvereiste). In de hardheidsclausule kan tot uitdrukking worden gebracht dat gebruik van de hardheidsclausule alleen in (zeer) bijzondere gevallen in beeld komt en (dus gesteld zou kunnen worden dat het) geen afbreuk doet aan de door de gemeenteraad in de verordening vastgelegde normstelling. Het advies blijft echter om geen hardheidsclausule op te nemen.

Gemeenten kunnen van bovenstaand advies afwijken en toch een hardheidsclausule opnemen. Deze hardheidsclausule wordt dan geplaatst in de slotbepalingen tussen de evaluatiebepaling en het overgangsrecht. In dat geval zou een hardheidsclausule en de daarbij behorende toelichting als volgt kunnen luiden. Daarbij is het genoemde voorbeeld doel of strekking overgenomen uit de considerans bij de wet (waarbij dit in de considerans bij de wet overigens primair tot de verantwoordelijkheid van de ouders wordt gerekend):

Artikel ?? Hardheidsclausule
Het college kan artikel [**...(eventueel: artikel …, ...e lid,)**] buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van [**doel of strekking van de regeling (het gezond en veilig opgroeien van een jeugdige)**] leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Met als toelichting:

Artikel ?? Hardheidsclausule
*De hardheidsclausule maakt het mogelijk voor het college om een ander besluit te nemen dan volgt uit artikel [**...(eventueel: artikel …, ...e lid,)**] met het oog op [**doel of strekking van de regeling (het gezond en veilig opgroeien van een jeugdige)**]. Het moet gaan om een zeer bijzondere situatie waarin het onverkort toepassen van het hiervoor genoemde artikel een bedreiging vormt voor [**doel of strekking van de regeling (het gezond en veilig opgroeien van een jeugdige)**] die op geen andere manier kan worden weggenomen en leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Dat kan aan de orde zijn als bijvoorbeeld vaststaat dat een bepaalde voorziening die geen deel uitmaakt van het aanbod aan voorzieningen tóch in het individuele geval nodig is en daarvoor geen alternatief bestaat dat wel tot het voorzieningenpakket behoort of aan de gesteld kaders in deze verordening voldoet.*

[32] ‘Ook anderszins is met een eventuele uitwerking in nadere regels of beleidsregels geen sprake van een uitwerking in de Verordening van de gronden en criteria als bedoeld in artikel 2.9, aanhef en onderdeel a, van de Jw’ (CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1096); en ‘Een opdracht in de verordening van de gemeenteraad aan het college tot nadere regelstelling op dit vlak volstaat niet’ (CRvB 29 mei 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:1097).

Artikel 33. Overgangsrecht, intrekking oude verordening
In deze bepaling moet de oude titel van de ingetrokken verordening worden vermeld.

Bij de behandeling van een bezwaarschrift wordt de regelgeving toegepast die gold op het moment waarop het besluit is genomen c.q. de periode waarop de terugvordering betrekking heeft, tenzij heroverweging op basis van de nieuw vastgestelde verordening leidt tot een gunstiger resultaat voor de bezwaarmaker of geadresseerde van het terugvorderingsbesluit. In dat geval ligt voor de hand dat wordt uitgegaan van de nieuwe verordening.[33]

* * *

[33] W. Konijnenbelt, *100 Ideeën voor de gemeentelijke regelgever* (4e dr. 2023), p. 28, 69 e.v.